

УДК 349.6

Вікторія Сидор,

докт. юрид. наук, професор,

професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

ОЦІНКА ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ: ЗАКОН ПРАЦЮЄ, ПРОБЛЕМИ ЗАЛИШАЮТЬСЯ

У публікації проведено аналіз новітнього законодавства, що регламентує порядок проведення оцінки впливу на довкілля, з метою вивчення наслідків реалізації потенційно небезпечних для навколишнього природного середовища видів діяльності та врахування таких висновків у прийнятті рішень. Висвітлено три основні проблеми, пов'язані з реалізацією Закону «Про оцінку впливу на довкілля»: потреба в удосконаленні Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля; колізійність приписів, що встановлюють розподіл сфери застосування оцінки впливу на довкілля; відсутність затвердженого розміру плати за громадське обговорення в процесі оцінки впливу на довкілля.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, оцінка впливу на довкілля, планована діяльність, суб'єкт господарювання, потенційно небезпечні об'єкти, громадські обговорення.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Актуальність вибраної теми дослідження зумовлена необхідністю ретельного вивчення наслідків реалізації потенційно небезпечних для навколишнього природного середовища видів діяльності та врахування таких висновків у прийнятті рішень, що повинно здійснюватися за безпосередньої участі громадськості. Проведення державної екологічної експертизи повною мірою не забезпечувало цих вимог, унаслідок чого Україна дістала сумну славу держави, законодавство якої не відповідає положенням Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (пункт 6(а) Рішення II/5b Наради Сторін Організації Конвенції). Подібне порушення було також встановлено Народою Сторін Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті в 2008 році. Тому прийняття 23 травня 2017 року Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» стало результатом імплементації першої горизонтальної у сфері охорони навколишнього природного середовища Директиви ЄС 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище та дотичних положень Директиви 2003/4 про доступ громадськості до екологічної інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. У науці екологічного права дослідженню проблем державного управлін-

ня в галузі природокористування та охорони навколишнього природного середовища присвячено праці А. П. Гетьмана, Г. І. Балок, І. І. Каракаша, Н. Р. Кобецької, В. В. Костицького, М. В. Красової, Н. Р. Малишевої, В. Л. Мунтяна, Ю. С. Шемшученка та ін. Проте, враховуючи той факт, що процедура оцінки впливу на довкілля є новим інструментом, про результати його запровадження можна буде говорити лише після завершення розпочатих процесів. Тому особливої актуальності набуває сьогодні вивчення слабких сторін законодавства про оцінку впливу на довкілля з метою усунення суперечностей та неоднозначного тлумачення правових приписів.

Формування цілей статті (постановка завдання). Не заперечуючи в цілому перспективні та новаторські підходи, передбачені законодавством про оцінку впливу на довкілля, ми поставили завдання проаналізувати відповідні законодавчі і підзаконні норм та висвітлити деякі теоретичні та практичні проблеми, з якими вже стикнулися як уповноважені центральні й територіальні органи в галузі екології та природних ресурсів, так і суб'єкти господарювання.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. 13 грудня 2017 р. на виконання вимог Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та з метою забезпечення його практичної реалізації Кабінетом Міністрів України було прийнято три постанови, що є першочерговими для реалізації вимог вищезазначеного Закону, а саме: «Про затвердження порядку проведення

громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля” № 989; “Про затвердження критеріїв визначення планованої діяльності, яка не підлягає оцінці впливу на довкілля, та критеріїв визначення розширень і змін діяльності та об’єктів, які не підлягають оцінці впливу на довкілля” № 1010; “Про затвердження порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля” № 1026.

Крім того, для проведення правової експертизи Міністерством екології та природних ресурсів України направлено до Міністерства юстиції України Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку прийняття рішення про здійснення транскордонної оцінки впливу на довкілля”. Тобто є відчутний поступ у розвитку даного правового інституту, що стане підґрунтям для підвищення ефективності такого інструменту, як оцінка впливу на довкілля.

Варто також відзначити, що для системного впровадження Закону “Про оцінку впливу на довкілля» Міністерство екології та природних ресурсів України забезпечило проведення роз’яснювальної роботи для уповноважених територіальних органів, що здійснюють оцінку впливу на довкілля. Так, у листопаді 2017 р. проведено національний дводенний тренінг з питань оцінки впливу на довкілля; в грудні 2017 р. проведено онлайн-вебінар з питань користування Єдиним реєстром з оцінки впливу на довкілля; в січні 2018 р. для тих регіонів, у яких розпочались процедури оцінки впливу на довкілля, проведено практичний дводенний тренінг з підготовки державними органами документів у процесі оцінки впливу на довкілля.

Як бачимо, багато вже зроблено, проте це лише початок шляху. Варто зупинитися на деяких проблемних моментах, вирішення яких піде лише на користь всім учасникам відповідних правовідносин.

По-перше, згідно з Порядком передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1026, суб’єкт господарювання може подати документи через електронний кабінет Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля. Повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, подається уповноваженому органу у форматі Adobe Portable Document Format (PDF). Повідомленню про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, поданому через електронний кабінет

Реєстру, програмними засобами ведення Реєстру присвоюється реєстраційний номер справи про оцінку впливу на довкілля планованої діяльності, який автоматично надсилається програмними засобами ведення Реєстру суб’єкту господарювання на електронну адресу, зазначену суб’єктом господарювання під час реєстрації у Реєстрі [1]. Цей Реєстр можна знайти на сайті Міністерства екології та природних ресурсів України за посиланням <http://eia.menr.gov.ua/>. З метою покращення обслуговування суб’єктів господарювання сайт підлягає доопрацюванню, оскільки повною мірою не функціонує, містить помилки, під час переходу за посиланнями деякі сторінки не відкриваються.

По-друге, в ст. 3 Закону України “Про оцінку впливу на довкілля” міститься розподіл сфери застосування оцінки впливу на довкілля. До компетенції центрального уповноваженого органу (Міністерство екології та природних ресурсів України) віднесено першу категорію видів планованої діяльності та об’єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля і підлягають оцінці впливу на довкілля. Це, зокрема, нафтопереробні та газопереробні заводи; теплові електростанції (ТЕС, ТЕЦ); установки для виробництва або збагачення ядерного палива; чорна та кольорова металургія; хімічне виробництво; будівництво аеропортів і аеродромів, автомагістралей, автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення, магістральних залізничних ліній загального користування; операції у сфері поводження з небезпечними відходами; видобування нафти та природного газу на континентальному шельфі; усі суцільні та поступові рубки головного користування та суцільні санітарні рубки на площі понад 1 гектар; усі суцільні санітарні рубки на територіях та об’єктах природно-заповідного фонду тощо [2].

До компетенції уповноважених територіальних органів (департаментів/управлінь з питань екології та природних ресурсів обласних, міської Київської та Севастопольської державних адміністрацій) віднесено другу категорію видів планованої діяльності та об’єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля та підлягають оцінці впливу на довкілля. Наприклад, це: сільськогосподарське та лісогосподарське освоєння, регулювання та меліорація земель; зміна цільового призначення земель сільськогосподарського призначення та особливо цінних земель; намів територій на землях водного фонду; видобування корисних копалин; гідроелектростанції на річках незалежно від потужності, гідроакуюлюючі електростанції (ГАЕС),

вітрові парки, вітрові електростанції; виробництво і складання автомобілів, виробництво двигунів; виробництво і ремонт залізничного рухомого складу та устаткування для інфраструктури залізничного транспорту; виробництво і ремонт залізничного рухомого складу; зберігання хімічних продуктів (базисні і витратні склади, сховища, бази); харчова промисловість; облаштування індустріальних парків; будівництво житлових кварталів та торговельних чи розважальних комплексів поза межами населених пунктів; будівництво залізничних вокзалів, залізничних колій і споруд тощо [2].

Таким чином, законодавець чітко розподілив, до якого уповноваженого органу потрібно звертатися суб'єкту господарювання. Тому викликають здивування положення пунктів 3-4 ст. 5 Закону. Так, згідно з п. 3 ст. 5, уповноважений територіальний орган протягом трьох робочих днів з дня отримання повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, надсилає таке повідомлення до уповноваженого центрального органу та одночасно повідомляє про це суб'єкта господарювання, якщо планована діяльність: 1) визначена у частині другій статті 3 цього Закону... При цьому ч. 2 ст. 3 даного Закону містить перелік видів запланованої діяльності та об'єктів, щодо яких оцінку впливу на довкілля проводить уповноважений центральний орган – Міністерство екології та природних ресурсів!!!

Подібну ситуацію бачимо в абзаці другого п. 4 ст. 5 Закону, що надає право суб'єкту господарювання самостійно подати повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, безпосередньо до уповноваженого центрального органу з метою отримання його висновку з оцінки впливу на довкілля. У такому разі уповноважений центральний орган протягом трьох робочих днів з дня отримання такого повідомлення надсилає копію повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, до уповноваженого територіального органу за місцем провадження діяльності з метою отримання його зауважень та пропозицій з приводу планованої діяльності, обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, що підлягає включенню до звіту з оцінки впливу на довкілля.

Виникає питання щодо доцільності розподілу сфери повноважень центрального та територіального уповноважених органів, якщо господарюючий суб'єкт може сам вибирати, до кого йому звертатись. Вважаємо, це може внести плутанину в чітко прописану в законі процедуру подання повідомлення про заплановану діяльність, що підлягає оцінці впливу.

По-третє, є проблеми із забезпеченням проведення громадських обговорень. Громадське обговорення у процесі оцінки впливу на довкілля проводиться з метою виявлення, збирання та врахування зауважень і пропозицій громадськості до планованої діяльності. Громадськість має право подавати будь-які зауваження чи пропозиції, які, на її думку, стосуються планованої діяльності, без необхідності їх обґрунтування. Зауваження та пропозиції можуть подаватися в письмовій формі (у тому числі в електронному вигляді) та усно під час громадських слухань із занесенням до протоколу громадських слухань. Громадське обговорення планованої діяльності після подання звіту з оцінки впливу на довкілля проводиться у формі громадських слухань та у формі надання письмових зауважень і пропозицій (у тому числі в електронному вигляді).

Відповідно до п. 4 Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989, організатор громадських слухань визначається уповноваженим центральним або уповноваженим територіальним органом один раз на рік на конкурсній основі за договором з урахуванням вимог Закону України "Про публічні закупівлі". У разі проведення уповноваженим центральним органом або уповноваженим територіальним органом громадських слухань самостійно відповідний орган виконує всі функції, передбачені цим Порядком для організатора громадських слухань [3].

Законом України "Про оцінку впливу на довкілля" в п. 8 статті 7 передбачено, що витрати, пов'язані з проведенням громадського обговорення, несе суб'єкт господарювання [2]. Практично реалізація цього законодавчого положення не забезпечена: відсутній затверджений розмір плати за громадське обговорення в процесі оцінки впливу на довкілля. Чорноморським регіональним відділенням Української екологічної академії наук підготовлено звіт про науково-дослідницьку роботу "Організаційно-економічне обґрунтування порядку фінансування громадського обговорення в процесі оцінки впливу на довкілля". На підставі цього звіту Міністерством екології та природних ресурсів України підготовлено проект наказу "Про затвердження розміру плати за проведення громадського обговорення в процесі здійснення оцінки впливу на довкілля", який з 24 січня 2018 р. перебуває у владних кабінетах на міжвідомчому погодженні Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. З цієї підстави відповідні підрозді-

ли з питань екології та природних ресурсів обласних, міської Київської та Севастопольської державних адміністрацій відмовляють суб'єктам господарювання у здійсненні оцінки впливу на довкілля.

Таке затягування призводить до виникнення спірних ситуацій. Відповідно до п. 6 Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1026, після подання повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, та підготовки звіту з оцінки впливу на довкілля суб'єкт господарювання подає уповноваженому територіальному (або в передбачених випадках центральному) органу необхідний перелік документів, серед яких – документ, що підтверджує внесення плати за проведення громадського обговорення [4].

Оскільки розмір плати за проведення громадського обговорення в процесі здійснення оцінки впливу на довкілля досі не затверджено на нормативному рівні, уповноважені органи в одних випадках відмовляють у прийнятті всього пакету документів, а в іншому – змушені приймати документи без внесення суб'єктом господарювання плати за проведення громадського обговорення.

Численні відмови департаментів (управлінь) з питань екології та природних ресурсів обласних державних адміністрацій у здійсненні оцінки впливу на довкілля на підставі відсутності затвердженого розміру плати за громадське обговорення в процесі оцінки впливу на довкілля спричинили хвилю невдоволення суб'єктів господарювання, що виразилось у зверненнях до Міністерства екології та природних ресурсів України. У своєму листі від 05.04.2018 № 5/4-7/3424-18 Міністерство рекомендувало уповноваженим територіальним органам приймати документи та розпочинати процедуру оцінки впливу на довкілля без документа, що підтверджує внесення плати за проведення громадського обговорення. Водночас наприкінці даного листа зазначається, що лист має лише інформаційний характер і не встановлює правових норм. Інакше кажучи, уповноваженим територіальним органам просто “рекомендують” відхилитись від передбаченої законодавством процедури.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямі.

У результаті проведеного комплексного аналізу нормативних підходів щодо проведення оцінки впливу на довкілля варто відзначити, що оцінка впливу на довкілля порівняно з державною екологічною експертизою (замість якої вона запроваджена) є більш складною за змістом і процедурою, охоплює ширше коло учасників. З метою імплементації Директив ЄС “Про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище” та “Про доступ громадськості до екологічної інформації” розпочато проведення громадських обговорень (у тому числі громадських слухань) у процесі оцінки впливу на довкілля з метою виявлення, збирання та врахування зауважень і пропозицій громадськості до планованої діяльності, а також ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля. Проте залишається низка проблем, пов'язаних із функціонуванням Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля, розподілом сфери застосування оцінки впливу на довкілля, а також відсутністю затвердженого розміру плати за громадське обговорення в процесі оцінки впливу на довкілля.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля. Урядовий кур'єр від 27.12.2017. № 244.
2. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. Голос України від 17.06.2017. № 110.
3. Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989. Урядовий кур'єр від 03.01.2018. № 1.
4. Порядок передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1026. Урядовий кур'єр від 27.12.2017. № 244.

В публикации проведен анализ новейшего законодательства, регламентирующего порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду с целью изучения последствий реализации потенциально опасных для окружающей среды видов деятельности и учета таких выводов при принятии решений. Освещены три основные проблемы, связанные с реализацией Закона "Об оценке воздействия на окружающую среду": потребность в совершенствовании Единого реестра по оценке воздействия на окружающую среду; коллизии предписаний, устанавливающих распределение сферы применения оценки воздействия на окружающую среду; отсутствие утвержденного размера платы за общественное обсуждение в процессе оценки воздействия на окружающую среду.

Ключевые слова: окружающая природная среда, оценка воздействия на окружающую среду, планируемая деятельность, субъект хозяйствования, потенциально опасные объекты, общественные обсуждения.

The latest legislation regulating the procedure for carrying out environmental impact assessment with the aim of studying the consequences of the implementation of activities potentially hazardous to the environment and taking these conclusions into account when making decisions is analyzed in the publication. Three main problems related to the implementation of the Law "On Environmental Impact Assessment" are highlighted: the need to improve the Unified Register on Environmental Impact Assessment; the conflict of laws that establishes the division of the scope of application of the environmental impact assessment; the absence of an approved fee for public discussion in the process of environmental impact assessment.

Key words: environmental environment, environmental impact assessment, planned activity, subject of management, potentially dangerous objects, public discussion.